

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE MATINA**

**PROCESSO Nº 11922e21**

**PARECER Nº 01081-21**

**EMENTA: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. PRAZOS DE EXECUÇÃO E DE VIGÊNCIA. DISTINÇÃO. OBRA PÚBLICA CONCLUÍDA DENTRO DO PRAZO DE EXECUÇÃO. FALTA DE PAGAMENTO. AUSÊNCIA DE TERMO ADITIVO. RECONHECIMENTO DE DÍVIDA. INDENIZAÇÃO. POSSIBILIDADE.**

1 – Nos contratos administrativos o prazo de execução não pode ser confundido com o prazo de vigência. O prazo de vigência é o período de duração do contrato que não pode ultrapassar o respectivo crédito orçamentário, exceto em casos especiais previstos na Lei (incisos do art. 57 da Lei nº 8.666/93), enquanto que o prazo de execução é o tempo que o particular tem para executar o objeto e está, portanto, englobado no prazo de vigência.

2 - Diante da execução do serviço dentro do prazo, o pagamento deverá ser feito mesmo depois de expirada a vigência contratual, a título indenizatório, por meio de processo administrativo específico, ante à ausência de formalização de devido termo aditivo, em homenagem ao princípio da vedação do enriquecimento sem causa, locupletamento e prejuízo ao particular.

Trata-se de consulta realizada pelo Sra. Olga Gentil de Castro Cardoso, Prefeita Municipal de Matina, por intermédio de expediente endereçado a este Tribunal de Contas, protocolado sob nº 11922e21, aduzindo que uma obra fora concluída e devidamente atestada dentro do prazo de execução, entretanto, o contrato respectivo teve sua vigência expirada antes da efetivação do pagamento da última parcela, sem que houvesse o necessário termo aditivo para tanto, para, ao final, questionar se:

“ (...) seria pertinente o pagamento do valor devido à contratada mediante o reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único, da lei nº 8.666/93, levando em conta que a obra foi efetivamente realizada e concluída?

Ou, noutra monta, seria uma hipótese de retomada contratual, uma vez que trata-se de contrato por escopo, cuja extinção se opera com a conclusão do objeto?

Antes de nos debruçarmos sobre a temática sob exame, é oportuno registrar que os pronunciamentos desta Unidade Jurídica, com relação aos processos de Consulta, por força do art. 3º, §4º, da Res. TCM nº 1.392/2019 - Regimento Interno, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto que porventura se apresente.

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Como se sabe, os prazos de execução e de vigência dos contratos administrativos não se confundem.

O prazo de vigência é o período de duração do contrato, que não pode ultrapassar o respectivo crédito orçamentário, exceto em casos especiais elencados nos incisos do art. 57, da Lei 8.666/1993, a saber:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

III - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994.

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)".

Já o prazo de execução é o tempo que o particular tem para executar o objeto e está, portanto, englobado no prazo de vigência.

Logo, o prazo de vigência é delimitado pelo período necessário para a execução do objeto, seu recebimento e o respectivo pagamento, ou seja, é o prazo que ambas as partes contratantes possuem para cumprir regularmente todas as obrigações assumidas.

Nesse sentido, para fixar o prazo de vigência do respectivo contrato, deve-se aferir o período necessário para a efetiva execução, recebimento e pagamento devidos.

Após a efetiva entrega ou execução, deve a Administração contratante efetuar o recebimento do objeto, nos prazos e procedimentos previstos no contrato e efetuar o respectivo pagamento. Todos esses atos, conforme destacado, devem ocorrer dentro do prazo de vigência do ajuste, o qual não deverá fugir à regra do crédito orçamentário, tendo com prazo máximo para seu término o dia 31 de dezembro, conforme prevê o art. 57 da Lei nº 8.666/93.

Também não deve a Administração admitir a prorrogação do prazo de vigência dos contratos após a sua expiração, pois caracterizará o efeito retroativo do termo aditivo, o que é prática contrária à Lei de Licitações.

Nessa mesma linha de entendimento, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem se consolidado ao longo do tempo no sentido de considerar irregular o aditamento feito após o término da vigência contratual, entretanto, esta Corte de Contas admite a possibilidade de pagamento da última parcela, tema desse expediente, mesmo após a expiração da vigência contratual, desde que os serviços tenham sido prestados dentro do prazo de vigência do contrato, a saber:

“Abstenha-se de estabelecer prazos de vigência e execução distintos quando da celebração de contratos, uma vez que, desde que os serviços tenham sido prestados dentro do prazo de vigência do contrato, a administração poderá atestar e realizar o pagamento da última parcela após término da vigência”. TCU. Acórdão 4614/2008. Segunda Câmara. Relator Ministro André de Carvalho. 28/10/2008.

Desta forma, executado regularmente seu objeto, ainda que após o encerramento do contrato, tem o particular o direito de receber o pagamento devido, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração.

E por inexistir um instrumento contratual vigente para dar respaldo a esse pagamento, já que, como visto, o Ordenamento Jurídico rechaça qualquer aditamento feito após o término da vigência contratual, caberá à Administração, através de processo administrativo específico, efetuar-lo a título indenizatório, na linha do que dispõe o art. 59, parágrafo único, da Lei de Licitações, *in verbis*:

“Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

**Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.”** (grifos nossos)

Nesse sentido, a Orientação Normativa 04, de 01.04.2009 da Advocacia-Geral da União, reza que “A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único, da lei nº 8.666, de 1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa.”

Como visto, pois, o pagamento da indenização dar-se-á pelo procedimento de reconhecimento de dívida. Nunca é demais lembrar que se trata de medida de exceção, pois constitui despesa que não passou pela formalização necessária e/ou não tem instrumento jurídico apto a lhe dar amparo.

Nesse sentido, assim já se posicionou o Tribunal de Contas da União:

“19.4 Sendo assim, tendo em vista os indícios de prática reiterada de reconhecimento de dívidas como forma de suprir o devido planejamento, princípio administrativo esmiuçado no art. 7º da Lei nº 8.666/93, propomos determinar ao INSS que evite a prática de reconhecimento de dívida, mantendo devidamente formalizadas todas as suas relações contratuais...8.2 determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS que:...8.2.2 evite a prática de reconhecimento de dívida, mantendo-se devidamente formalizadas todas as suas relações contratuais”. TCU. Decisão 1521/2002. Plenário.

Deste modo, urge consignar que tal procedimento não afasta a irregularidade do ato, tão pouco a responsabilidade dos agentes envolvidos, que deve ser apurada pela autoridade competente.

Diante de tudo quanto exposto, à luz da sistemática que rege a matéria, infere-se pela possibilidade de pagamento de última parcela, mesmo após a expiração da vigência contratual, considerando que o serviço fora prestado dentro do prazo ajustado. Como o Ordenamento Jurídico brasileiro não admite a possibilidade de aditamento após o término da vigência contratual, caberá à Administração, pelo procedimento de reconhecimento de dívida, efetuar o pagamento a título indenizatório, pois, do contrário, estar-se-ia diante de enriquecimento indevido e ilícito do Ente, situação que não se coaduna com os princípios norteadores da Administração Pública.

Por fim, frise-se, mais uma vez, que o Administrador Público não pode se descuidar em manter a gestão financeira do município equilibrada, de modo que a responsabilidade dos agentes envolvidos deverá ser apurada pela autoridade competente.

É o parecer, s.m.j..

Salvador, 30 de julho de 2021.

Gustavo Moreira Ramiro  
**Assessor Jurídico**